



Madrid y Valencia: América Latina y el Mediterráneo en la presidencia española. Las agendas latinoamericana y mediterránea comparadas (DT)

Clara Mira Salama

DT 11/2002 - 8/11/2002 (Traducido del inglés)

En este estudio se comparan los dos principales acontecimientos en materia de relaciones exteriores celebrados durante la presidencia española del Consejo de la Unión Europea: la V Conferencia Euromediterránea (Valencia, 22-23 de abril) y la II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, América Latina y el Caribe (Madrid, 17-18 de mayo). También se evalúa la influencia de la presidencia española en los desarrollos y resultados de tales acontecimientos. La principal dificultad que entraña este ejercicio radica en que las dos políticas y acontecimientos que se compararán son de carácter totalmente distinto. Las relaciones UE-Mediterráneo forman parte de una política de proximidad, mientras que no sucede lo mismo con las relaciones Unión Europea-Latinoamérica y Caribe (UE-LAC). Las consecuencias que conlleva esta diferencia son cruciales, justificando el hecho de que las políticas implementadas y el tratamiento otorgado a cada región no guardan ninguna relación entre sí. Como punto de partida, se debatirá la relevancia del Mediterráneo y de América Latina para la UE en general y para España en particular. También se presentará un resumen de las políticas de la UE con respecto a ambas regiones. Para empezar a analizar la Presidencia Española, se describirán sus prioridades en materia de relaciones exteriores, lo que nos permitirá calibrar la importancia asignada al Mediterráneo y a América Latina (AL). Esta revisión de políticas, junto con los resultados de la Cumbre de Madrid y la Conferencia de Valencia, demostrarán que la UE presta más atención y destina más recursos al Mediterráneo –que se beneficia de la política de proximidad antes mencionada– que a América Latina. El Caribe también participa en el nuevo enfoque regional para la zona desde la celebración, en 1999, de la primera Cumbre de Río de Janeiro, que fue una Cumbre UE-LAC. Sin embargo, el Caribe tiene sus propios vínculos históricos y contractuales con la UE. Los países caribeños pertenecen al grupo de países en vías de desarrollo ACP (África-Caribe-Pacífico), que desde 1975 son signatarios de los Acuerdos de Lomé, y actualmente del Acuerdo de Cotonou (2000). Por consiguiente, los Estados caribeños forman parte de dos políticas regionales: la política de la región ACP y la de la región AL. Pese a ello, lo cierto es que en sus relaciones con la UE pertenecen más a la zona ACP que a la zona AL. Tanto el régimen comercial como la ayuda financiera que reciben se definen en el Acuerdo de Cotonou, por lo que también entablan un diálogo político con la UE. En realidad, la nueva política para la región LAC fue principalmente diseñada para la región AL. Por consiguiente, el hecho de que a la hora de someter a debate los orígenes e intereses de la política LAC se haga hincapié en la zona AL –ignorando en ocasiones a la región del Caribe– no distorsiona los resultados del análisis. La importancia del Mediterráneo y de América Latina desde una perspectiva europea y española A) El Mediterráneo y América Latina para la Unión Europea Tal y como se ha apuntado anteriormente, Europa, en materia de recursos financieros, instrumentos comerciales y otra clase de apoyo, presta más atención al Mediterráneo que a América Latina. En efecto, al comparar las cifras de ayuda de los últimos años, los resultados hablan por sí solos. La Unión Europea destina 1 € per cápita y año a América Latina, y casi 3 € al Mediterráneo. Aunque haya razones que permitan atribuir esta cifra a los distintos niveles de desarrollo, la diferencia en el PIB per cápita de cada región justificaría conceder al Mediterráneo una cantidad 1,5 veces superior a la que recibe América Latina, pero no una diferencia de 1 a 3 (1). Para comprender los distintos niveles de interés y atención, hay que tener en cuenta varios aspectos. La principal explicación radica en el hecho de que los socios mediterráneos son los vecinos de la UE, por lo que, desde un punto de vista estratégico, el área del Mediterráneo es importante en términos de seguridad, estabilidad y responsabilidad. La situación política, económica y social de los socios mediterráneos conlleva importantes repercusiones para la UE, puesto que los flujos migratorios y los intercambios comerciales extienden los efectos de cualquier tipo de crisis o malestar. La política mediterránea pertenece a las denominadas políticas de proximidad, lo que significa que la UE establece relaciones privilegiadas con sus vecinos. Trabajar con vistas a mejorar las condiciones de vida y la estabilidad de los países europeos vecinos es esencial. Según afirmó el Comisario Patten, “Europa sólo podrá progresar en un entorno estable, tanto a escala interna como externa. La estabilidad también es indispensable para los socios mediterráneos que no pertenecen a la UE” (2). Este simple hecho justifica que la importancia, las aspiraciones y los recursos orientados al área del Mediterráneo no coincidan con aquéllos destinados a las relaciones con América Latina y el Caribe, que son de carácter más bien comercial. Esto no significa que la LAC –o, como mínimo, algunos de los países y regiones que la integran– no constituya una prioridad para la UE. Sin embargo, resulta evidente que la naturaleza e importancia geoestratégica de las relaciones entre la UE y el Mediterráneo, y la UE y América Latina y el Caribe son totalmente distintas. Paralelamente, y desde una perspectiva histórica, estos países fueron colonias de varios de los Estados miembros de la UE; entre ellos, Francia e Italia, dos de los fundadores de la UE –entonces la CEE–, pero también el Reino Unido y España. Por este motivo, en las relaciones con los países de esta región subyace un sentimiento de responsabilidad moral. También existen importantes intereses comerciales en el área. Estas consideraciones políticas no desempeñan un papel tan significativo en el caso de América Latina, donde los principales intereses en juego son de carácter comercial, y donde la responsabilidad excolonial se limita a España y Portugal. El hecho de que el área del Mediterráneo sea una prioridad para la UE también fue confirmado por el Presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, durante el discurso que pronunció en noviembre de 2001 en el Colegio Europeo de Brujas (3). Siguiendo con esta misma línea, dicho interés se refleja en la adopción de un instrumento para el área mediterránea que no existe para América Latina: una Estrategia

Común para la Región del Mediterráneo, adoptada durante la celebración del Consejo Europeo de Feira en junio de 2000 (4) , bajo la presidencia portuguesa. Actualmente, sólo hay tres Estrategias Comunes: la estrategia para el Mediterráneo, en combinación con las estrategias para Ucrania y Rusia (5) . Como resultado de la adopción de esta Estrategia Común, cada presidencia entrante tendrá la obligación de presentar al Consejo sus prioridades con respecto a la implementación de la estrategia, mientras que el Consejo deberá evaluar y revisar anualmente los avances conseguidos con arreglo a dicho texto (6) . Ello, sumado a la obligación de revisar, tanto la situación de la región como la del programa de cooperación, es un claro indicio de que la UE desea convertir esta relación en una prioridad y dar un nuevo impulso al proyecto. También permite el voto por mayoría cualificada en el ámbito de las acciones emprendidas en su desarrollo (art. 23(2) del Tratado de la Unión Europea), además de proporcionar un enfoque integrado sobre la cuestión en el marco de la UE, puesto que las metas y objetivos establecidos afectarán, no sólo a la UE, sino también a los Estados Miembros cuando éstos actúen bilateralmente con respecto a los países de la región. B) El Mediterráneo y América Latina para España como miembro de la UE España siempre ha mantenido un importante compromiso con América Latina. La adhesión de España a la CE en 1986 dio un mayor auge a las relaciones de la UE con América Latina (7) . Los desarrollos en materia de políticas emprendidas por la UE con respecto a América Latina siempre se han relacionado de un modo u otro con España. Así, durante la segunda presidencia española (segundo semestre de 1995), se adoptó un Comunicado en el que se establecían las prioridades de acción con América Latina para el período 1995-2000 (8) . La cumbre de jefes de Estado y de Gobierno UE-LAC (9) también fue fruto de una iniciativa española, que contó con el apoyo de Francia. Asimismo, España ejerció una fuerte presión para convertirse en el país organizador de la II Cumbre UE-LAC. Si –según parece ser la tendencia actual– está previsto que cada dos años se celebre una Cumbre, ésta debería haber tenido lugar en el año 2001, bajo la presidencia de Suecia o Bélgica. Por lo que respecta al Mediterráneo, España también ha representado una importante fuerza motriz, pese a que cuando se incorporó a la Comunidad, los fundamentos de la política ya se habían establecido. En marzo de 1992, propuso la creación de una zona de libre cambio comercial euro-magrebí. Cuando tales negociaciones resultaron infructuosas y se consideró la posibilidad de ampliar la iniciativa a la totalidad de la región del Mediterráneo, la responsabilidad de organizar un encuentro que agrupara a todos los miembros de la UE y a los países mediterráneos recayó sobre España. Nació así el Proceso de Barcelona. Cuando se firmó la Declaración de Barcelona y se inició el Proceso, Javier Solana era el presidente del Consejo –como ministro de Asuntos Exteriores de España– y Manuel Marín representaba a la Comisión. España desempeñó un papel clave en los orígenes y el desarrollo de este nuevo proceso, y es necesario que siga siendo así. La cuestión que se plantea es si España podría explotar en mayor medida la política Mediterránea de la UE, y hacerlo de un modo tan satisfactorio como los otros Estados Miembros (10) . Aunque España siempre ha defendido los intereses de ambas regiones en la UE, resulta difícil determinar a qué región ha dedicado –y sigue dedicando– más energía en el contexto de la UE. Por un lado, Barcelona tiene una importancia fundamental para España, dado que es el único foro con el que cuenta para el diálogo y la cooperación con los países mediterráneos. Ello cobra incluso más relevancia si se tienen en cuenta las difíciles relaciones que España mantiene actualmente con sus vecinos mediterráneos más cercanos. En cambio, no sucede lo mismo con América Latina, dado que España puede cooperar con los jefes de Estado y de gobierno de dicha región durante las Cumbres Iberoamericanas, que desde 1991 reúnen a España y Portugal, y a todos los jefes de Estado latinoamericanos. Siguiendo con esta línea de razonamiento, España debería estar más dispuesta a dar prioridad a las relaciones UE-Mediterráneo frente a las relaciones UE-AL. Sin embargo, observamos que el interés en el Mediterráneo no es exclusivamente español. El Mediterráneo también es una prioridad clave para otros importantes Estados miembros de la UE (11) y para la Comisión. Los acontecimientos del 11 de septiembre también han dado una mayor relevancia a las relaciones de la UE con la región del Mediterráneo. América Latina no es una prioridad tan fundamental para los otros Estados miembros, aunque algunos países, como es el caso de Alemania, Francia e Italia, mantengan importantes relaciones comerciales con la región. Por consiguiente, según este argumento, España debería fomentar América Latina en mayor medida que el Mediterráneo. Ahora bien, existen otros factores que también deben tomarse en consideración. La inversión de las empresas españolas en los países de América Latina es muy elevada. Así, el nuevo acuerdo UE-Mercosur, por ejemplo, probablemente tendrá una relevancia limitada a la hora de aumentar las inversiones españolas en la región. No sucede lo mismo con los mercados mediterráneos, donde la inversión española es reducida y las actuales relaciones con el mundo árabe no están pasando por su mejor momento. Paralelamente, España siempre se ha considerado a sí misma como la voz de América Latina en Europa, y como el país que fomenta los intereses de la región; es decir, “el puente” entre Europa y América, por ser el país europeo que comparte su idioma, valores culturales e historia. España también disfruta de mayor relevancia en la región porque los fondos de la UE se canalizan a través suyo. De hecho, si tenemos en cuenta los intereses económicos (relaciones comerciales e inversiones) y culturales de España, la ayuda que ésta concede a América Latina y el Caribe no es tan sustancial como cabría esperar (12) . La ayuda bilateral española, en términos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), se sitúa después de la de Alemania y Holanda, proporcionando únicamente el 6% de la AOD total a la región (si bien este porcentaje representa más de la mitad de su presupuesto para ayuda externa), mientras que el conjunto de la UE proporciona más del 60% de la AOD que recibe la región [Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)]. Por consiguiente, España tiene importantes razones que justifican su interés por ejercer presión en el marco de la UE y fomentar el desarrollo de las dos regiones. Y esto es exactamente lo que ha hecho durante su tercera presidencia de la UE. Prioridades de la presidencia española en el ámbito de las relaciones exteriores España inició su tercera presidencia de la UE en enero de 2002. Las prioridades de la presidencia se presentaron en Bruselas el 7 de enero de 2002. Bajo el estandarte de “Más Europa”, se identificaron seis prioridades fundamentales: 1. Combatir el terrorismo en un área de libertad, seguridad y justicia. 2. Introducir el euro de forma satisfactoria. 3. Impulsar el Proceso de Lisboa durante el Consejo Europeo de Barcelona: una Europa más próspera y dinámica al servicio de sus ciudadanos. 4. Ampliar la Unión Europea. 5. Relaciones exteriores: más Europa en el mundo. 6. Debatir el futuro de Europa. Las relaciones exteriores y la dimensión internacional de la UE cobran especial relevancia. De hecho, la propia Presidencia declara que “Más Europa” significa, “ante todo”, el “deseo de otorgar a Europa el lugar y la influencia que le corresponden en

el ámbito de las relaciones internacionales". De las seis prioridades destacadas, tres de ellas, como mínimo, presentan una dimensión sustentada en las relaciones exteriores: combatir el terrorismo (a través de la cooperación internacional), ampliar la Unión Europea, y las relaciones exteriores en sí mismas. Ello demuestra hasta qué punto son importantes para la UE las relaciones con el mundo en general en el actual panorama internacional, caracterizado por un mundo globalizado e interconectado. En el Capítulo de las Relaciones Exteriores, España se centra en "Más Europa en el mundo", y expone doce subprioridades. Desde un punto de vista geográfico, éstas incluyen: las relaciones transatlánticas, la situación en Afganistán, la Asociación Euromediterránea, Oriente Medio, América Latina, Rusia, los Balcanes Occidentales, Asia y el África Subsahariana. Desde un punto de vista sustancial, el énfasis recae en la Seguridad Europea y la Política de Defensa, las Naciones Unidas y la Cooperación para el Desarrollo. Evidentemente, las relaciones con EEUU, y la situación en Afganistán y Asia, son cuestiones que sólo podían abordarse en el período que siguió a los atentados terroristas del 11 de septiembre. Por lo que respecta a las otras prioridades, algunas de ellas son una continuación de las políticas implementadas a escala internacional en las que la UE está involucrada actualmente, como es el caso de los Balcanes Occidentales –en el contexto del Proceso de Estabilización y Asociación– o del África Subsahariana, donde el objetivo consiste en "dar un ímpetu continuado" a las políticas de la UE en la región. Con la celebración en Moscú, durante el mes de mayo, de la Cumbre UE-Rusia, Rusia ocupa un lugar destacado en el contexto de una "política de buenos vecinos", pero, en realidad, las prioridades esenciales de la Presidencia en este campo son la Asociación Euromediterránea –y, por consiguiente, el proceso de paz en Oriente Medio, aunque ello se exprese como prioridades distintas– y América Latina, según se detalla en el propio Programa. Por lo que respecta al Mediterráneo, se declara que "España es especialmente sensible al Mediterráneo", mientras que con relación a América Latina se afirma que "La segunda Cumbre UE-LAC recibirá la atención particular de la Unión Europea...". Seguidamente se describen las principales prioridades con respecto a cada una de las tres cestas del Partenariado Euromediterráneo. En la cesta política, el énfasis recae en la lucha contra el terrorismo, mientras que en la cesta económica y financiera, se hace hincapié en varias iniciativas para impulsar la integración comercial, entre las que se incluye la nueva iniciativa de crear un Banco de Desarrollo Euromediterráneo con arreglo a las Conclusiones del Consejo Europeo de Laeken (13). Por lo que respecta a la cesta del ámbito social, cultural y humano, el objetivo será la adopción de un Programa en materia de Justicia y Asuntos de Interior (JAI), así como iniciativas destinadas a fomentar un "Diálogo entre culturas y civilizaciones". Resulta sorprendente observar que la V Reunión Ministerial Euromediterránea que se celebró en el mes de marzo en Valencia no figura en el programa. Puesto que la situación en la región –como consecuencia de la crisis de Oriente Medio– era tan incierta, tal vez este silencio se explica por las dudas acerca de si llegaría a celebrarse la Conferencia de Valencia. En lo referente a América Latina, el programa sólo especifica que la II Cumbre UE-LAC "fomentará el desarrollo de las relaciones políticas y económicas". También se menciona el objetivo de ampliar el marco de las relaciones a la Comunidad Andina y a América Central, junto con el de concluir las negociaciones con Chile e impulsar las iniciadas con MERCOSUR. Dos políticas distintas para dos regiones distintas. Resumen del Proceso de Barcelona y de la Cumbre de Río de Janeiro. Principales diferencias. A) Las relaciones euromediterráneas Durante la celebración de la Conferencia de Barcelona los días 27 y 28 de noviembre de 1995, se adoptó la Declaración de Barcelona, inaugurando así el denominado Partenariado Euromediterráneo (PE) o Proceso de Barcelona. Este proceso supone un nuevo y exhaustivo enfoque para la región, marcando el inicio de una nueva era en las relaciones euromediterráneas. Junto con la dimensión regional multilateral, el PE también aborda los aspectos bilaterales de la relación, mediante Acuerdos de Asociación bilaterales firmados con cada uno de los socios mediterráneos. El PE aborda tres áreas de cooperación principales: el área de la seguridad y la estabilidad, el área económica y financiera, y el área cultural, social y humana. En el área política, el objetivo del primer aspecto de la Declaración de Barcelona consiste en crear "un área de paz y estabilidad en el Mediterráneo". Para lograr este objetivo, las partes han entablado un diálogo político, comprometiéndose a actuar de acuerdo con determinados principios (medidas para la creación de un partenariado). El objetivo de la segunda "cesta" del partenariado consiste en la creación de un área de prosperidad compartida. A tal efecto, debería establecerse una Zona de Libre Cambio Euromediterránea (ZLCE) para el año 2010. Como medida intermedia para alcanzar dicho objetivo, se establecerán ZLCE bilaterales entre cada país que sea socio del área del Mediterráneo y la UE, a lo largo de un período transicional de doce años como máximo, tras la entrada en vigor de cada Acuerdo de Asociación (en el mismo se establecen todos los detalles técnicos relativos a la ZLCE). También se pondrían en marcha medidas de coordinación y cooperación, contando para ello con ayuda institucional y financiera de la UE (por ejemplo, el programa MEDA para dar apoyo a la transición económica y social). La tercera cesta (ámbito social, cultural y humano) intenta fomentar una mejor comprensión de las sociedades mediante intercambios y un apoyo a la sociedad civil y al desarrollo social. Desde la firma de la Declaración de Barcelona en 1995, se han celebrado varias reuniones ministeriales, que han contribuido al desarrollo de la relación. B) Las relaciones de la UE con América Latina Si tomamos la década de 1990 como punto de partida, observaremos que durante esos años se firmaron acuerdos de cooperación de tercera generación, que se tradujeron en una mejora sustancial de las relaciones. Dichos acuerdos, que incluyen una cláusula democrática, son políticamente ambiciosos, además de abordar extensamente la cooperación económica (14). Posteriormente, se concluyeron tales Acuerdos de Asociación con algunos países de la región (México, el Acuerdo de Partenariado Global UE-México, que entró en vigor en octubre de 2000; Chile lo aprobó en junio de 2002), y hay otro en camino con Mercosur. Todos ellos incluyen el establecimiento de zonas de libre cambio (ZLC). La UE ha mantenido un estrecho compromiso con la región en términos de diálogo político, participando, desde la década de 1980, en un diálogo político institucionalizado con las agrupaciones regionales de América Latina, como, por ejemplo, la Comunidad Andina (la primera Reunión Ministerial se celebró en mayo de 1980), América Central (a través del Diálogo de San José, desde 1984) y el Diálogo del Grupo de Río (institucionalizado en 1990 mediante la Declaración de Roma como un proceso de diálogo regional). El Diálogo del Grupo de Río cobra especial importancia como predecesor de las actuales relaciones de región a región, pudiéndose entender como una semilla que condujo al enfoque de la Cumbre, iniciado en Río en 1999. Este grupo fue creado en 1986 por seis países latinoamericanos como mecanismo de consulta política, pero con el tiempo ha ido acogiendo a un mayor número de miembros, de manera que ahora incluye a todos los países latinoamericanos y representantes de los países caribeños. Desde 1987,

la UE ha celebrado Reuniones Ministeriales anuales con el Grupo de Río, institucionalizado en la Declaración de Roma de 1990. En 1999, la UE y América Latina decidieron iniciar una relación regional a escala de Jefes de Estado. La Unión Europea y los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y del Caribe, junto con el Presidente de la Comisión Europea, se reunieron por primera vez en Río de Janeiro los días 28 y 29 de junio de 1999. En dicha Cumbre se debatió cómo fortalecer los vínculos políticos, económicos y culturales entre las dos regiones, a efectos de crear un "partenariado estratégico", se identificaron numerosas prioridades a alcanzar mediante la Declaración Conjunta y el Plan de Acción de Río (15). En Tuusula, el grupo biregional de altos oficiales creado por la Declaración de Río redujo tales prioridades a once. La institucionalización de este proceso dependería de los resultados y de la implementación de las decisiones adoptadas en Río (16). El régimen comercial otorgado a los países de la región varía considerablemente. El libre cambio es –o será– la norma con respecto a México, Chile y Mercosur. Lo mismo sucederá, probablemente, más adelante con respecto a los países del Caribe, ya que pertenecen a la región ACP y, por lo tanto, son signatarios del Acuerdo de Cotonou, firmado el 23 de junio de 2000. La Comunidad Andina y los países de América Central reciben otro trato, puesto que desde 1990 y 1991, respectivamente, se benefician del Sistema de Preferencias Generalizado (GSP Drogas). Se trata de un régimen que proporciona concesiones especiales a los países que hayan adoptado el compromiso de luchar contra las drogas. En diciembre de 2001, el programa GSP se amplió hasta el 31 de diciembre de 2004 (17). Los resultados de la Cumbre de Madrid podrían modificar esta situación a medio plazo, según se comenta más adelante. C) Principales diferencias entre las dos políticas. Básicamente, las dos políticas se distinguen por unas pocas diferencias principales. En primer lugar, existen diferencias en el ámbito geográfico. El actual marco del Proceso de Barcelona –aun cuando se decidiera completarlo con acuerdos bilaterales– es de alcance global, puesto que abarca el conjunto de la región de un modo coherente. Barcelona proporciona un nuevo enfoque regional a las políticas de la región, protegiendo la totalidad de las relaciones bilaterales. En América Latina, la integración regional se encuentra mucho más desarrollada que en el Mediterráneo (18), por lo que se hace hincapié en la negociación bilateral y subregional de acuerdos, así como en el diálogo político. La Cumbre de Río y el Diálogo de Río se convirtieron en un complemento a los foros de debate regionales, subregionales y bilaterales ya existentes, permitiendo un diálogo de región a región. No obstante, las principales relaciones políticas, comerciales y de cooperación todavía deben abordarse a escala bilateral o subregional. El enfoque regional que surge de la Cumbre UE-LAC es más flexible que aquél relativo al Mediterráneo, donde, hasta la fecha, las relaciones regionales han significado que la totalidad de los países que integran las dos regiones de cooperación deben trabajar de forma conjunta. En cambio, en las relaciones con América Latina y el Caribe, según lo expuesto en el Informe de Evaluación, "se entiende que las actividades biregionales en el marco de la Cumbre UE-LAC, son aquéllas que se originan en uno o varios Estados Miembros de la UE, o en la Comisión Europea, o en uno o varios países de América Latina y el Caribe, o en una de sus organizaciones de integración en las que participan varios países (más de un país) de ambas regiones" (19). La política mediterránea debería aprender esta lección de América Latina y el Caribe. Tal vez podrían conseguirse más avances en el marco del Proceso de Barcelona, si los países de algunas áreas que desean ir más allá, pueden hacerlo sin necesidad de esperar al resto del grupo. Esta diferencia de alcance geográfico (global frente a bilateral o subregional) que hallamos en las políticas también se refleja en el capítulo comercial. Barcelona hace un llamamiento para establecer una Zona de Libre Cambio Euromediterránea general para el año 2010, pero para América Latina no existe ningún régimen comercial común que englobe a toda la región, y lo más probable es que no se establezca ninguno en un futuro inmediato. Vale la pena destacar que el enfoque que la UE ha adoptado con respecto al Mediterráneo –sus países vecinos– se refleja en las acciones emprendidas por EE.UU. con respecto a sus países vecinos: América Latina. La conclusión del Acuerdo Norteamericano de Libre Comercio (NAFTA) ha supuesto la puesta en marcha de unas negociaciones que se traducirán en la creación de un área panamericana de libre comercio –la Iniciativa para las Américas–, que está previsto que se concluya en el año 2005. Por lo que respecta al contenido de las políticas, el Proceso de Barcelona creó algo más ambicioso y exhaustivo que lo que el enfoque de Río supuso para la política UE-LAC. De hecho, si analizamos la estructura de los Acuerdos de Asociación Mediterráneos, observaremos que ésta no difiere mucho de la estructura de los Acuerdos de Europa suscritos con los países candidatos, que recalca el grado de compromiso adquirido con esta región. No obstante, resulta evidente que los Acuerdos de Europa incluyen una serie de disposiciones que abordan la aproximación legislativa y la consecución progresiva de todas las libertades del mercado único. Los temas que se someten a debate en el Proceso de Barcelona son mucho más amplios y detallados que los abordados por el enfoque de la Cumbre de Río. El Proceso de Barcelona incluye, por ejemplo, discusiones técnicas sobre las reglas de origen, la competencia y el aprovisionamiento público. En los foros bilaterales y regionales, Río y las relaciones con los países de América Latina y el Caribe tienen un carácter más general y comercial. Se hace hincapié en destacar los valores políticos comunes y los derechos humanos, la democracia y los preceptos legales. Sin embargo, con la participación de la región en los Acuerdos de Asociación con la UE, la situación está empezando a cambiar. El capítulo más delicado en la relación con el Mediterráneo es el político. El conflicto de Oriente Medio hace que el diálogo resulte difícil y muy sensible, y la cooperación en materia de medidas de seguridad casi imposible, llegando a convertirse en ocasiones en una amenaza para la continuidad del Partenariado Euromediterráneo. El proyecto de una Carta para la Paz y la Estabilidad, que institucionalizaría el diálogo político y contribuiría a fomentar la estabilidad de la región, se ha estado discutiendo desde 1999, cuando en la Conferencia Euromediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores celebrada en Stuttgart se redactaron las principales directrices. Tales directrices mencionan cinco instrumentos: a) un diálogo político mejor; b) medidas para la creación de un partenariado; c) medidas para mejorar las buenas relaciones que se establecen con los países vecinos y la cooperación regional, d) diplomacia preventiva, gestión de crisis y rehabilitación tras los conflictos, y e) modalidades de acción conjunta. Sin embargo, esta propuesta no ha progresado. Pese a ello, y como consecuencia del Proceso de Barcelona, el diálogo político se ha institucionalizado y tiene lugar regularmente. Es la primera vez que los 27 socios pueden debatir cuestiones tales como la democracia, la forma de gobierno, o los derechos humanos. Se trata de un logro fundamental del Proceso de Barcelona, que aúna a las distintas partes en uno de los conflictos más graves de nuestro tiempo. Paralelamente, el conflicto de Oriente Medio explica porqué, en el ámbito político, se considera que el Proceso de Barcelona se halla en un punto muerto. Por lo que respecta a América

Latina, una visión mundial y unos valores culturales compartidos han facilitado el desarrollo de las relaciones políticas. Al analizar la región en su totalidad (LAC), observamos que la dimensión política de las relaciones es la que ha experimentado el mayor nivel de desarrollo (por ejemplo, coordinación de foros multilaterales, tanto si se trata de la Organización Mundial del Comercio, como del Tribunal Penal Internacional, etc.). La UE y América Latina tienden a compartir los puntos de vista. En cambio, por lo que respecta a los aspectos económicos, llegamos a la conclusión opuesta. Los países mediterráneos están desarrollando una relación más estrecha con la UE a través de las Zonas de Libre Cambio, mientras que las relaciones con América Latina y el Caribe sólo están empezando a dar sus primeros pasos en esta dirección. La Cumbre de Madrid frente a la Conferencia de Valencia A) Trabajo previo La preparación de unos eventos de estas características exige una considerable inversión de tiempo y de trabajo previo. En un principio, las reuniones deben celebrarse en el ámbito de la UE, y posteriormente con los países socios, a distintos niveles. Las tareas preliminares que condujeron a la Cumbre de Madrid comenzaron mucho antes y resultaron más densas que aquéllas emprendidas para la Conferencia de Valencia. Los preparativos para la Cumbre de Madrid se iniciaron en el año 2000, al terminar la Cumbre de Río. La Comisión emitió un Comunicado en Octubre de 2000, en el que proponía que para la Cumbre de Madrid los 11 objetivos se redujeran a 3, de forma que se estableciera un objetivo para cada una de las dimensiones de la relación: para la dimensión política, la promoción y protección de los derechos humanos; para la dimensión económica, la promoción de la sociedad de la información; y para la dimensión social, una reducción de los desequilibrios sociales. Para la consecución de tales objetivos, se propusieron las siguientes acciones: - La creación de un foro de debate UE-LAC para la promoción y protección de los derechos humanos. Este foro debatiría y fomentaría la puesta en común de distintas experiencias, y debería presentar un informe con conclusiones a la Cumbre. - El lanzamiento de un nuevo programa -@LIS, Alianza para la Sociedad de la Información- con miras a fomentar la educación, adaptar el entorno regulador y promocionar el empleo de nuevas tecnologías. - Una nueva "Iniciativa Social" UE-LAC en la cooperación para el desarrollo destinada a abordar los desequilibrios sociales y proporcionar asistencia. Dicha iniciativa sometería a debate la experiencia conjunta y exploraría nuevos caminos, debiendo presentar un informe a la Cumbre. - Por lo que respecta al resto de prioridades resaltadas en Río y en Tuusula, la Comisión considera que las mismas deberían incorporarse en el diálogo bilateral y subregional. - En el debate con los países socios se alcanzó un consenso sobre las cuestiones fundamentales: democracia y seguridad; consolidación del multilateralismo y de la integración regional; equidad social y diversidad cultural. - Mientras se estaba preparando la Cumbre de Madrid, estalló la crisis argentina. Durante las semanas que siguieron a la crisis, se produjo un alto nivel de incertidumbre sobre si Argentina seguiría su camino de integración regional con Mercosur o si adoptaría una política proteccionista. De haber sido así, tendría que haberse puesto fin a las negociaciones con Mercosur, lo que habría acarreado importantes repercusiones. La Comisión, por su parte, decidió que la aceleración de las negociaciones UE-Mercosur era una buena forma de apoyar a Argentina. La crisis debería traducirse en una mayor integración regional en lugar de desalentarla. También decidió encargar a los Comisarios Lamy (Comercio), Patten (Relaciones Exteriores) y Solbes (ECOFIN) que trabajaran en las posibles medidas a adoptar para proporcionar apoyo a dicho país (reunión de la Comisión del 15 de enero). También se analizaron otras concesiones comerciales. La Dirección General de Economía y Finanzas (DG ECOFIN) expresó sus opiniones el 22 de enero. - Por lo que respecta a la zona del Mediterráneo, durante el mes de febrero se adoptó un Comunicado de la Comisión (21). El Comunicado de la Conferencia Euromediterránea de Valencia es un documento muy ambicioso que revisa los logros conseguidos y los retos a los que debemos enfrentarnos, además de exponer, en 15 Recomendaciones estructuradas y sustanciales, lo que debería llevarse a cabo durante la Conferencia de Valencia para afrontar tales retos. Se definen Recomendaciones para cada una de las tres dimensiones del partenariado, empezando por la dimensión política y terminando con la económica. Una de las Recomendaciones, que aborda la creación de un programa de Justicia y Asuntos de Interior, presenta su propio epígrafe, de modo que no pueda clasificarse en la cesta Social o Política. Desde el principio surgieron dificultades a la hora de clasificar dicho programa, colocando una parte del mismo en el capítulo Político de los Acuerdos de Asociación y otras partes en el capítulo Social del Programa de Trabajo de la Declaración de Barcelona. Ello refleja los distintos modos de percibir este tema y su extrema sensibilidad. - Por lo que respecta al ámbito político, las Recomendaciones abordan la consolidación del diálogo mediante reuniones de los Directores Políticos (Rec. 1) y la adopción de una serie de medidas para luchar contra el terrorismo (Rec. 2). - En la cesta económica se incluyen numerosas e importantes Recomendaciones para conseguir una mayor liberalización del comercio (agricultura, servicios), estimular la integración del comercio Sur-Sur (apoyando el proceso de Agadir), promocionar el desarrollo y la interconexión de infraestructuras (energía, transporte, telecomunicaciones), fomentar un desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente, y adoptar el compromiso fundamental de emprender una armonización del marco regulador que permita convertir progresivamente una Zona de Libre Cambio en un Mercado Interno. La Comisión sugiere que la Conferencia Ministerial apruebe la decisión que los Ministros de Comercio adoptaron en Toledo en marzo de 2002 y que consiste en incluir a los socios mediterráneos en el sistema paneuropeo de reglas de origen (Rec. 7). La Comisión también recomienda la creación de una nueva línea de crédito reforzada o de un banco internacional/europeo (Rec. 13). - Dadas las circunstancias internacionales, el capítulo Social, Cultural y Humano es considerado como fundamental. En la Rec. 5, la Comisión propone la creación de una Fundación

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.